



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 19 sierpnia 2011 r.

**Pan
Andrzej Kasiura
Burmistrz Krapkowic**

LOP-4101-08-02/2011
P/11/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miasta i Gminy w Krapkowicach² kontrolę ulg udzielanych przez Gminę Krapkowice³ w odniesieniu do podatków stanowiących jej dochód w latach 2008 - 2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 sierpnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań w zakresie objętym kontrolą.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej - ustawa o NIK,

² dalej: Urząd.

³ dalej: Gmina

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości udzielanie indywidualnych ulg podatkowych w zakresie podatków stanowiących dochód Gminy

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 182 wnioski w sprawie udzielenia przedsiębiorcom ulg indywidualnych, z których w 143 przypadkach wydano decyzję o udzieleniu ulgi, w 21 przypadkach - decyzję o odmowie udzielenia ulgi, a w 18 przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania z uwagi na wady formalno-prawne lub zapłatę przez wnioskodawcę należności (postępowanie podatkowe stało się bezprzedmiotowe).

Wszystkie objęte badaniem kontrolnym decyzje o odmowie udzielenia ulgi (10) oraz 13 z 15 badanych decyzji o udzieleniu ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych zostało wydanych po dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego. Nie stwierdzono by postępowania w tym zakresie prowadzone były w sposób naruszający zaufanie do organu podatkowego.

Stwierdzono natomiast, że w dwóch przypadkach (13 % badanych) były Burmistrz udzielił ulg, pomimo iż zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie uprawniał do ich przyznania, a okoliczności wskazane w uzasadnieniu decyzji nie zostały przez organ podatkowy zweryfikowane. Decyzją nr PD-3110-3/U/234/08 z dnia 10 grudnia 2008 r. podatnikowi umorzono zaległość podatkową w kwocie 3 238,30 zł z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2004-2006, a decyzją nr PD-3110-3/U/116/09 z dnia 27 kwietnia 2009 r. temu samemu podatnikowi umorzono zaległość w kwocie 6 400 zł z tytułu podatku od środków transportowych za lata 2003-2006 wraz z odsetkami w kwocie 3 580 zł. Przyznanie ww. ulg uzasadniono ważnym interesem podatnika wynikającym z okoliczności, tj. trudnej sytuacji finansowej.

W uzasadnieniu wniosków o umorzenie podatku wnioskodawca wskazał trudną sytuację finansową, uniemożliwiającą zapłatę zaległości (nieopłacalność prowadzenia działalności gospodarczej, a w drugim przypadku dodatkowo - zawieszenie prowadzenia działalności w zakresie produkcji skarpet). W zgromadzonej natomiast w sprawie dokumentacji postępowania znajdowały się *Analizy zapisów w Księżce Przychodów i Rozchodów* podatnika za okres dziesięciu miesięcy 2008 r., całego 2008 r. i I kwartału 2009 r., z których wynikało, iż osiągnął on w tych okresach dochody z prowadzonej działalności w kwocie 19,9 tys. zł, 9 tys. zł i 4,6 tys. zł. W dokumentacji tej znajdowało się również oświadczenie o stanie majątkowym, w którym podano m.in., że posiada on gospodarstwo rolne (7,5 ha) oraz

zabudowania i maszyny o wartości szacunkowej 532 tys. zł.

W przypadku obu ww. decyzji zgromadzone w sprawie dokumenty nie pozwalały na pełne i dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego i nie umożliwiały rzetelnej oceny sytuacji finansowej podatnika oraz skutków ekonomicznych, jakie wystąpiłyby w wyniku realizacji zobowiązania podatkowego dla niego i jego rodziny, co NIK ocenia negatywnie.

Wyżej wymienione decyzje zawierały nierzetelne uzasadnienie faktyczne, gdyż nie znajdowało ono odbicia w wynikach przeprowadzonego postępowania podatkowego i w dokumentach postępowania zgromadzonych przez organ podatkowy. Tym samym organ podatkowy naruszył przepis art. 122 i 125 *ordynacji podatkowej* obligujący Burmistrza do wnikliwego działania w sprawie i podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W związku z tym decyzje te zostały wydane z naruszeniem art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *ordynacja podatkowa*⁴, gdyż ważny interes podatnika lub interes publiczny nie zostały wykazane w postępowaniu podatkowym.

Odpowiedzialnym za powyższe nieprawidłowości jest poprzedni Burmistrz Krapkowic oraz Naczelnik Wydziału Podatków i Opłat Lokalnych Urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem⁵ trudna sytuacja finansowa jest okolicznością mieszczącą się w ramach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej i nie może być samoistnie traktowana jako przesłanka do umorzenia podatku.

Kontrola dokumentacji pozostałych badanych spraw i wydanych w tych sprawach decyzji administracyjnych nie wykazała przypadków naruszenia zasad ogólnych postępowania podatkowego, o których mowa w dziale IV, rozdział 1. *Zasady ogólne* ustawy *ordynacja podatkowa*. Urząd stosował zasadę pisemności i jawności postępowania podatkowego oraz zapewnił w nim udział podatnika, którego prawidłowo informował o toku postępowania. Wszystkie badane decyzje administracyjne zostały wydane z zachowaniem terminów przewidzianych w art. 139 *ordynacji podatkowej*, tj. nie później niż w ciągu jednego miesiąca, a w przypadkach szczególnie skomplikowanych nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Stwierdzono natomiast, że Urząd z opóźnieniem od 6 do 293 dni w stosunku do terminu określonego w przepisach⁶ wydawał przedsiębiorcom zaświadczenia o udzieleniu pomocy *de*

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz.60 ze zm., dalej: *ordynacja podatkowa*

⁵ Wyrok NSA w Szczecinie z 16 stycznia 2003 r. SA/Sz 945/01, wyrok NSA w Lublinie z 12 czerwca 2000 r. I SA/Lu 375/99, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 grudnia 2010 r. I SA/Go 878/10

⁶ § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie *zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie* (Dz. U. Nr 53, poz. 354 ze zm.).

minimis. Powyższe dotyczyło 6 z 15 badanych decyzji o udzieleniu ww. pomocy, a odpowiedzialną za tą nieprawidłowość jest Naczelnik Wydziału Podatków i Opłat Lokalnych.

2. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności ocenia negatywnie podjęte na wniosek Burmistrza uchwały Rady Miejskiej w Krapkowicach⁷, na mocy których udzielono zwolnień w podatkach stanowiących dochód Gminy.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało 12 uchwał Rady w zakresie podatków od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego.

W ośmiu z ww. uchwał (66,6 %) naruszone zostały przepisy art. 7 ust. 3 i 12 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*⁸ oraz przepisy art.12 ust. 9 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. *o podatku rolnym*⁹. I tak, na wniosek byłego Burmistrza, Rada w uchwałach:

- w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości i zwolnień od tego podatku nr X/88/2007 z dnia 24 października 2007 r., nr XVII/186/2008 z dnia 12 listopada 2008 r. i nr XXVI/285/2009 z dnia 25 listopada 2009 r.,
- w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych i zwolnień od tego podatku nr X/89/2007¹⁰ z dnia 24 października 2007 r. nr XVII/187/2008 z dnia 12 listopada 2008 r.,

wprowadziła zwolnienia przekraczające zakres upoważnienia wynikający z ww. przepisów do stanowienia zwolnień przedmiotowych poprzez zapisy wiążące przedmiot zwolnienia z opodatkowanym podmiotem, m.in. zwolniono z podatku nieruchomości stanowiące własność/współwłasność gminy, będące w jej posiadaniu lub trwałym zarządzie, środki transportowe stanowiące własność gminy oraz użytkowane przez gminne jednostki budżetowe. Tak sformułowane zapisy w treści uchwał podatkowych skutkowały tym, że warunkiem udzielenia zwolnienia było niewątpliwe kryterium podmiotowe.

W kolejnych dwóch uchwałach.: nr XXII/359/2000 z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie preferencji dla inwestorów tworzących nowe miejsca pracy na terenie Gminy Krapkowice i nr XII/132/08 z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców, Rada wprowadziła zapisy o zwolnieniach częściowych (w tym określonych procentowo), czym przekroczono określone w art. 7 ust. 3 ustawy *o podatkach i opłatach*

⁷ dalej: Rada

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

¹⁰ Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu uchwałą Kolegium nr 27/114/2007 orzekła nieważność tej uchwały. Uchwałą nr XI/110/2007 Rada Miejska dostosowała ww. uchwałę do obowiązujących przepisów.

lokalnych upoważnienie do wprowadzenia zwolnień od podatku rozumianych jako całkowite zniesienie obowiązku podatkowego. Zgodnie z aktualnym orzecznictwem¹¹ wprowadzanie zwolnień częściowych stanowi udzielenie ulgi podatkowej, do czego Rada nie ma uprawnień. Skutki finansowe w postaci utraty przez gminę dochodów, spowodowane ww. zwolnieniami przedmiotowo-podmiotowymi i zwolnieniami częściowymi (ulgami podatkowymi) w badanym okresie wyniosły 481 263,24 zł.

Natomiast w uchwale Rady nr XXIII/253/2009 z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych warunków zwolnienia od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej w § 5 ust. 1 zapisano: *zwolnienie następuje w drodze decyzji Burmistrza Krapkowic*. Zapis ten naruszał przepis art.12 ust. 9 ustawy o podatku rolnym, zgodnie z którym jedynie rada gminy określa, w drodze uchwały, tryb i szczegółowe warunki zwolnienia z podatku rolnego.

Odpowiedzialnym za przygotowanie projektów ww. ośmiu uchwał podatkowych, zawierających zapisy przekraczające zakres upoważnienia dla Rady do stanowienia zwolnień podatkowych, był poprzedni Burmistrz Krapkowic. Przyczynę powyższego wyjaśnił skorzystaniem z *rozwiązań funkcjonujących w innych gminach i miastach*. Odpowiedzialnym za opiniowanie projektów uchwał pod względem ich zgodności z prawem był radca prawny Urzędu.

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo ustanowienia w Urzędzie pisemnych procedur kontroli wewnętrznej, ustalenia pisemnych zasad kontroli zarządczej oraz funkcjonowania audytu wewnętrznego stosowanie zaprojektowanych mechanizmów kontroli nie zapewniało skuteczności ich działania, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości. Kwestie dotyczące gminnych uchwał podatkowych i ulg indywidualnych nie były przedmiotem żadnej kontroli/audytu w okresie objętym badaniem.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Podjęcie działań eliminujących z obrotu prawnego uchwały Rady, w których wprowadzono zwolnienia podmiotowe oraz ulgi podatkowe z przekroczeniem delegacji ustawowej (dotyczy uchwał z dnia 27 lutego 2008 r. Nr XII/132/08, z dnia 12 listopada 2008 r. nr XVII/187/2008, z dnia 17 czerwca 2009 r. Nr XXIII/253/09);**
- 2. Zapewnienie skuteczności działania mechanizmów kontroli w zakresie ulg i zwolnień**

¹¹ M.in. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 18 czerwca 2009 r. I SA/Go 265/09, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2008 r. I SA/Po 965/08, wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 października 2008 r. I SA/Kr 177/08, wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2007 r. II FSK 1238/06.

podatkowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ustawy o NIK zwraca się o przedstawienie przez Pana Burmistrza w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego ma Pan Burmistrzowi prawo zgłoszenia do dyrektora Delegatury NIK w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania ww. informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.